EUROPEJSKI FUNDUSZ SPOŁECZNY PLUS

W tej nocie przedstawiamy Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) i jego historię. Wyjaśniamy w niej, jak zmieniano Europejski Fundusz Społeczny (pierwotnie ustanowiony w celu zwiększenia możliwości zatrudnienia), aby odzwierciedlić zmieniającą się sytuację gospodarczą i rynek pracy w państwach członkowskich oraz nowe priorytety polityczne UE, takie jak transformacja ekologiczna i cyfrowa. Obecnie EFS+ jest głównym instrumentem unijnym wspierającym zatrudnienie i włączenie społeczne w UE.

PODSTAWA PRAWNA

— Art. 46 lit. d), art. 149, art. 153 ust. 2 lit. a), art. 164, art. 175 ust. 3 i art. 349 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

CELE

Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) dąży do wysokiego poziomu zatrudnienia i sprawiedliwej ochrony socjalnej. Jego rezultatem ma być wykwalifikowana i odporna siła robocza przygotowana do przejścia na zieloną i cyfrową gospodarkę. Ma sprzyjać mobilności, edukacji i włączeniu społecznemu pracowników oraz budować inkluzywne i spójne społeczeństwa, które są w stanie wyeliminować ubóstwo. Jest on kontynuacją wcześniejszego Europejskiego Funduszu Społecznego i wspiera się na zasadach określonych w Europejskim filarze praw socjalnych.

OSIĄGNIĘCIA

A. Poprzednie okresy programowania

Europejski Fundusz Społeczny (EFS) był pierwszym europejskim funduszem strukturalnym. W początkowym okresie (do 1970 r.) państwom członkowskim zwracano z funduszu 50% kosztów kształcenia zawodowego i dodatków z tytułu przesiedlenia dla pracowników dotkniętych restrukturyzacją gospodarczą. Łącznie w tamtym okresie pomocą objęto ponad dwa miliony osób. W 1971 r. decyzją Rady 71/66/EWG znacznie podwyższono zasoby funduszu, a w 1983 r. w wyniku nowej reformy ukierunkowano działania funduszu na zwalczanie bezrobocia młodzieży oraz wspieranie regionów najbardziej potrzebujących pomocy. Jednolity Akt Europejski (1986 r.) – poprzez włączenie go do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską celu polegającego na dążeniu do spójności gospodarczej i społecznej we Wspólnocie – przygotował grunt pod kompleksową reformę, której celem było wprowadzenie skoordynowanego podejścia do zarządzania funduszami strukturalnymi. Traktat z Maastricht rozszerzył zakres EFS o „dostosowanie się do zmian w przemyśle i systemach produkcyjnych". W latach 1994–1999 środki finansowe przeznaczone na spójność gospodarczą i społeczną zostały podwojone.

W Agendzie 2000 uproszczono ogólne ramy funduszy strukturalnych na okres programowania 2000–2006. EFS, którego budżet wynosił 60 mld EUR, miał wnosić

wkład we wspieranie polityki spójności oraz we wdrażanie europejskiej strategii zatrudnienia (3.6.3). Z funduszu współfinansowano również inicjatywę wspólnotową EQUAL ukierunkowaną na innowacyjne projekty ponadnarodowe służące zwalczaniu dyskryminacji i niekorzystnych uwarunkowań na rynku pracy.

W okresie programowania 2007–2013 istniały już tylko trzy fundusze strukturalne: EFS, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Fundusz Spójności. Ich cele obejmowały konwergencję (na którą przeznaczono 81,5% zasobów), konkurencyjność regionalną i zatrudnienie (16% zasobów) oraz współpracę terytorialną (2,5% zasobów).

Środki z funduszy strukturalnych są rozdzielane pomiędzy państwa członkowskie według wzoru, w którym uwzględnia się liczbę ludności (i gęstość zaludnienia), dobrobyt regionalny oraz poziomy bezrobocia i wykształcenia. Negocjacje w tej sprawie między państwami członkowskimi odbywają się równolegle z negocjacjami w sprawie długoterminowego budżetu UE, tj. wieloletnich ram finansowych (WRF), na dany okres. Jedną z głównych cech funduszy strukturalnych jest zasada dodatkowości, zgodnie z którą państwa członkowskie nie mogą wykorzystywać środków z funduszy strukturalnych, aby zastąpić krajowe wydatki na działania, które i tak by zaplanowały.

B. Okres programowania 2014–2020

1. Pięć funduszy strukturalnych podlegających wspólnym przepisom

Pięć europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020, tj. EFRR, EFS, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki, regulowały wspólne zasady ustanowione w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów. Dodatkowe przepisy właściwe dla poszczególnych funduszy określały obszary interwencji i inne szczegółowe kwestie. W rozporządzeniu w sprawie EFS z 2013 r. ustanowiono misję EFS, zakres udzielanego wsparcia, przepisy szczegółowe i rodzaje wydatków kwalifikujących się do objęcia wsparciem.

Z budżetu EFS w wysokości 74 mld EUR współfinansowano krajowe lub regionalne programy operacyjne – zaproponowane przez państwa członkowskie i zatwierdzone decyzją Komisji – które trwały przez cały siedmioletni okres WRF na lata 2014–2020.

Skupiał się on na czterech celach tematycznych:

— promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników;

— wspieranie włączenia społecznego oraz zwalczanie ubóstwa i dyskryminacji;

— inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe z myślą o zdobywaniu umiejętności i uczeniu się przez całe życie;

— wzmacnianie zdolności instytucjonalnych organów publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej.

W latach 2014–2020 rolę EFS wzmocniono przez wprowadzenie prawnie wiążącego minimalnego udziału w całkowitym finansowaniu spójności wynoszącego 23,1%. Każdego roku fundusz pomagał około 10 mln osób znaleźć pracę lub podnieść kwalifikacje, tak aby umożliwić im znalezienie pracy w przyszłości.

2. Europejski Fundusz Społeczny i Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych

Jednym z elementów rozporządzenia EFS jest Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych. W obecnym okresie programowania (2021–2027) inicjatywa wspiera zatrudnienie młodzieży w państwach członkowskich, dysponując budżetem w wysokości 11 mld EUR. Jest ona finansowana z trzech źródeł: krajowych przydziałów z EFS, specjalnego budżetu UE oraz krajowego współfinansowania udziału EFS. Jest skierowana do młodzieży, która nie uczy się, nie pracuje ani nie szkoli (NEET).

3. COVID-19 i napaść na Ukrainę

W kwietniu 2020 r. Komisja przedłożyła dwa pakiety: inicjatywę inwestycyjną w odpowiedzi na koronawirusa (CRII) oraz CRII+, aby uruchomić fundusze strukturalne UE w reakcji na kryzys. Parlament i Rada szybko przyjęły oba wnioski. Nie przewidziano żadnych nowych zasobów finansowych UE, ale dopuszczono elastyczność w wykorzystywaniu istniejących niewydanych środków i przekierowaniu ich tam, gdzie są najbardziej potrzebne, a także możliwość zwiększenia poziomu współfinansowania do 100 % w latach 2020–2021. Kolejnym krokiem Komisji było przyjęcie w maju 2020 r. wniosku w sprawie REACT-EU (Wsparcie na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy), który zapewniał 50,6 mld EUR na dodatkowe inwestycje za pośrednictwem EFRR, EFS i Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD), przy czym przydział dla EFS wyniósł 19,45 mld EUR. Państwa członkowskie miały czas do końca 2023 r., aby wydać te środki. EFS odegrał główną rolę w natychmiastowej reakcji na kryzys związany z COVID-19 – jego środki posłużyły do wspierania usług społecznych, utrzymania zatrudnienia w sektorach dotkniętych pandemią, w tym za pomocą mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy, do ochrony słabszych grup społecznych i finansowania wynagrodzeń pracowników służby zdrowia, sprzętu informatycznego i środków ochrony indywidualnej.

Zainicjowane w kwietniu 2022 r. pakiety działań w ramach polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie (CARE) i CARE 2 dodatkowo zwiększyły elastyczność polityki spójności na lata 2014–2020, niezbędną do sprostania wyzwaniom migracyjnym wynikającym z rosyjskiej napaści na Ukrainę w lutym 2022 r.

C. Okres programowania 2021–2027

1. Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027

29 maja 2018 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027. Zmieniono je wnioskiem Komisji z 14 stycznia 2020 r., aby uwzględnić Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), a dodatkowe zmiany do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów zaproponowano 28 maja 2020 r. w następstwie pandemii COVID-19. Parlament i Rada przyjęły rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów w drugim czytaniu w czerwcu 2021 r.

W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów określono przepisy finansowe i wspólne przepisy dla ośmiu funduszy objętych zarządzaniem dzielonym, w tym EFS +, EFRR, Funduszu Spójności i FST. Rozporządzenie to nie ma jednak zastosowania do komponentu EFS+, który dotyczy zatrudnienia i innowacji społecznych, ponieważ jest on objęty zarządzaniem bezpośrednim i pośrednim.

2. EFS+

2 maja 2018 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący WRF na lata 2021–2027, w tym wniosek dotyczący odnowienia EFS+ z budżetem 101 mld EUR. EFS+ miał połączyć EFS, Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, FEAD, program UE na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI) oraz unijny program działań w dziedzinie zdrowia. W kontekście kryzysu związanego z COVID-19 Komisja ogłosiła nowy, odrębny program w dziedzinie zdrowia, który miał zostać wprowadzony do WRF na lata 2021–2027, a mianowicie Program UE dla zdrowia, w związku z czym zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie EFS+, opublikowany 28 maja 2020 r., nie obejmował programu w dziedzinie zdrowia. Parlament i Rada porozumiały się co do tekstu i przyjęły go w drugim czytaniu, a końcowy akt prawny ustanawiający ESF+ podpisano 24 czerwca 2021 r. Całkowity budżet EFS+ wynosi prawie 99,3 mld EUR.

Cele szczegółowe EFS+ obejmują:

— wspieranie zatrudnienia, mobilności pracowników, edukacji i włączenia społecznego, w tym poprzez pomoc w eliminowaniu ubóstwa, i przyczynianie się w ten sposób do realizacji celów Europejskiego filaru praw socjalnych;

— wspieranie tworzenia miejsc pracy w ramach transformacji cyfrowej i ekologicznej poprzez poprawę systemów kształcenia i szkolenia, w szczególności rozwój umiejętności w zakresie kluczowych technologii prorozwojowych i transformacji przemysłowej;

— wspieranie środków tymczasowych w wyjątkowych lub nadzwyczajnych okolicznościach (np. finansowanie programów zmniejszonego wymiaru czasu pracy bez konieczności łączenia ich z aktywnymi instrumentami lub zapewnianie dostępu do opieki zdrowotnej, w tym osobom, które nie są bezpośrednio zagrożone pod względem społeczno-ekonomicznym).

Przepisy EFS+ przewidują co następuje:

— wszystkie państwa członkowskie muszą podjąć w programach wydatków problem bezrobocia młodzieży; w państwach członkowskich, w których liczba młodzieży NEET przekracza średnią UE, 12,5% środków z funduszu zostanie przeznaczone na zwalczanie bezrobocia młodzieży;

— co najmniej 25% budżetu należy wydać na promowanie włączenia społecznego, w tym integrację obywateli państw trzecich;

— co najmniej 3% budżetu należy wydać na pomoc żywnościową i podstawową pomoc materialną dla osób najbardziej potrzebujących;

— wszystkie państwa członkowskie muszą przeznaczyć odpowiednią kwotę środków z EFS+ na wdrażanie europejskiej gwarancji dla dzieci za pomocą ukierunkowanych działań służących zwalczaniu ubóstwa dzieci; państwa członkowskie, w których poziom ubóstwa dzieci przekracza średnią UE, muszą przeznaczyć co najmniej 5% środków z EFS+ na rozwiązanie tego problemu;

— trzeba przeznaczyć odpowiednie środki finansowe na budowę potencjału partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego w państwach

członkowskich, a jeżeli jest to wymagane w zaleceniach dla poszczególnych krajów, należy przydzielić co najmniej 0,25% środków z funduszu;

— wszystkie operacje powinny być wybierane i wdrażane zgodnie z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej.

Aby skorzystać z finansowania ze środków polityki spójności, każde państwo członkowskie musi przygotować umowę o partnerstwie. Jest to dokument dotyczący planowania inwestycji, w którym organy krajowe określają, jak planują wykorzystać EFRR, EFS+, Fundusz Spójności, FST oraz Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury. Zawiera on orientacyjny roczny przydział środków finansowych dla każdego programu.

W ramach śródokresowego przeglądu polityki spójności 2025 18 września 2025 r. współprawodawcy zmienili rozporządzenie (UE) 2021/1057 ustanawiające EFS +, za pomocą nowego rozporządzenia podejmującego strategiczne wyzwania (rozporządzenie (UE) 2025/1913). Określa ono nowe priorytety, które odtąd wchodzą w zakres EFS+, w tym zdolności obronne, dekarbonizację przemysłu i wsparcie dla regionów graniczących z Rosją, Białorusią i Ukrainą.

W listopadzie 2025 r. Komisja uruchomiła projekt pilotażowy dotyczący inicjatywy przewodniej „Europejska gwarancja umiejętności", której celem jest wspieranie pracowników zagrożonych bezrobociem w przechodzeniu do zatrudnienia w sektorach strategicznych. Jest on finansowany z EFS+.

D. Okres programowania 2028–2034

16 lipca 2025 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) jako części wieloletnich ram finansowych na lata 2028–2034. Wniosek ten koncentruje się na innowacjach społecznych, przejściu demograficznym i przeciwdziałaniu deprywacji materialnej. Ma on współgrać z nowymi planami partnerstwa krajowego i regionalnego, aby wesprzeć politykę zatrudnienia i politykę społeczną. W nowym projekcie budżetu stwierdzono, że zamiast puli środków specjalnie przeznaczonej na EFS na wydatki socjalne powinno iść co najmniej 14 % planów partnerstwa. Wniosek Komisji jest teraz rozpatrywany przez współprawodawców (Parlament Europejski i Radę).

1. Uzupełniające EFS+ instrumenty przeznaczone na integrację na rynku pracy

Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EFG) został utworzony w WRF na lata 2007–2013, aby wspierać pracowników zwolnionych z pracy w wyniku zmian strukturalnych w handlu światowym związanych z globalizacją. O ile EFS+ wspiera programy ukierunkowane na długofalowe cele polegające na utrzymaniu zatrudnienia pracowników lub na ich reintegracji na rynku pracy, o tyle EFG reaguje – przez ograniczony czas – na konkretne sytuacje kryzysowe, takie jak masowe zwolnienia.

Ze względu na kryzys gospodarczy i finansowy, który wybuchł w 2008 r., rozporządzenie w sprawie EFG z 2006 r. zostało tymczasowo zmienione pod koniec 2011 r., aby – przy zachowaniu poziomu współfinansowania rzędu 50–65% – rozwiązać problem zwolnień z pracy wywołanych kryzysem. Zmianę tę przejęto w rozporządzeniu w sprawie EFG z 2013 r. dotyczącym WRF na lata 2014–2020 i dodano nowe okoliczności, w których udziela się wsparcia. Zakres rozporządzenia na ten okres rozszerzono też na osoby samozatrudnione, pracowników tymczasowych i

pracowników zatrudnionych na czas określony. Licząc się z ewentualnością twardego brexitu, w 2019 r. zmieniono rozporządzenie w sprawie EFG, aby pomóc pracownikom i samozatrudnionym w UE, którzy straciliby pracę, gdyby Zjednoczone Królestwo wystąpiło z Unii bez umowy.

W zmienionym EFG na okres po 2020 r. zaproponowanym przez Komisję w maju 2018 r. wprowadzono maksymalną roczną kwotę w wysokości 200 mln EUR poza pułapami WRF. We wniosku rozszerzono zakres stosowania na pracowników, którzy stracili pracę z powodu restrukturyzacji związanej z transformacją cyfrową lub ekologiczną, oraz obniżono próg uruchomienia EFG z 500 do 250 zwolnień, który w końcowej wersji aktu został ostatecznie ustalony na poziomie 200 zwolnień. W maju 2020 r. jako element planu odbudowy dla Europy Komisja zaproponowała zwiększenie maksymalnej rocznej kwoty. Parlament i Rada doszły do porozumienia nad tym tekstem w drugim czytaniu i końcowy akt prawny w sprawie EFG podpisano w kwietniu następnego roku. Początkowy roczny budżet EFG w wysokości 210 mln EUR na lata 2021–2027 został zgodnie ze zmienionym rozporządzeniem w sprawie WRF zmniejszony do 35 mln EUR od 2024 r. W kwietniu 2025 r. Komisja Europejska opublikowała kolejny wniosek dotyczący zmiany EFG w trosce o to, aby fundusz wspierał nie tylko zwalnianych pracowników, ale również pracowników stojących w obliczu nieuchronnego zwolnienia w przedsiębiorstwach będących w trakcie restrukturyzacji. Wniosek zawiera również pewne zmiany w procedurze uruchamiania wsparcia gospodarczego. Podlega on obecnie negocjacjom między współprawodawcami, lecz na początku 2026 r. osiągnięto porozumienie polityczne co do szerszego wspierania pracowników z EFG.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Na przestrzeni lat Parlament miał coraz większy wpływ na EFS. Zgodnie z traktatem z Maastricht Parlament musiał wyrazić zgodę na ogólne przepisy regulujące fundusze. Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony przepisy ogólne przyjmuje się w zwykłej procedurze ustawodawczej. Parlament postrzega EFS jako najważniejsze narzędzie UE służące zwalczaniu bezrobocia. Z tego względu był zawsze zwolennikiem skutecznego działania funduszu i postulował uproszczenie prawodawstwa i procedur, aby poprawić efektywność i jakość pomocy z EFS.

Parlament stopniowo poszerzał zakres EFS o działania służące zwalczaniu różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn, dyskryminacji i wykluczenia społecznego, tak aby słabszym grupom było łatwiej znaleźć zatrudnienie. Parlament poparł wniosek Komisji dotyczący wkładu EFS w zwalczanie kryzysu gospodarczego, a w rezolucji z października 2010 r. w sprawie przyszłości EFS zaapelował o wzmocnienie EFS jako głównej siły napędowej realizacji celów strategii „Europa 2020".

Dzięki Parlamentowi w okresie programowania 2014–2020 na EFS przypadało 23,1% łącznych środków UE na finansowanie spójności, a 20% środków przydzielonych z EFS każdemu państwu członkowskiemu należało wydać na włączenie społeczne.

W rezolucji z lipca 2016 r. w sprawie uchodźców Parlament wezwał do udostępnienia budżetu EFS na środki ułatwiające integrację uchodźców na rynkach pracy UE, gdyż integracja zawodowa jest istotnym krokiem ku włączeniu społecznemu. Komisja wzięła te względy pod uwagę we wniosku w sprawie EFS+ na okres programowania 2021–

2027 i dodała do priorytetów funduszu konkretne odniesienia do migrantów i ich integracji na rynkach pracy.

Ponadto poprawki Parlamentu dotyczące EFS+ na lata 2021–2027 obejmowały wyodrębnienie większych środków finansowych na pomoc żywnościową i materialną, odpowiednie finansowanie budowy zdolności partnerów społecznych oraz zabezpieczenia gwarantujące pełne poszanowanie praw podstawowych w projektach finansowanych z funduszy UE.

W rezolucji z marca 2025 r. w sprawie EFS+ po roku 2027 Parlament zaapelował o silny, wzmocniony i odrębny EFS+ w okresie programowania 2028–2034 oraz o znaczne i uzasadnione zwiększenie budżetu EFS+. Ten sam apel ujęto w innych rezolucjach w reakcji na wniosek Komisji dotyczący nowego budżetu wieloletniego – na przykład w rezolucji z marca 2026 r. w sprawie europejskiego semestru. Obecnie Komisja Budżetowa Parlamentu omawia wstępne sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego wieloletnich ram finansowych na lata 2028–2034. W swojej opinii na temat wstępnego sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego WRF Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych wyraża zaniepokojenie cięciami wydatków socjalnych w ujęciu realnym, ponawia apel o samodzielny EFS+ i zwraca się o zwiększenie budżetu na ten fundusz. Parlament wzywa również państwa członkowskie do przeznaczania co najmniej 15% środków z EFS+ na ukierunkowane działania na rzecz wysokiej jakości zatrudnienia i kształcenia zawodowego młodych ludzi.

Notę tematyczną przygotował Departament Tematyczny ds. Transportu, Zatrudnienia i Spraw Socjalnych. Więcej informacji na stronie Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych.

Cecilia NAVARRA
04/2026